



**Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 228/2024**

**Ementa.** Termo aditivo. Acréscimo de valores e serviços. Contrato nº 83/2023. Fundação Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação de Canoas – CANOASTEC e Município de Canoas. Artigo 65, I, da Lei nº 8.666/93. Secretaria Municipal de Administração e Planejamento. Parecer favorável, **com condições.**

## **I. RELATÓRIO**

1. Cuida-se de processo administrativo protocolado no sistema SEI sob o nº **23.0.000062520-5**, através do qual se pretende o acréscimo de valores e serviços ao Contrato nº 83/2023, onde figura na condição de contratada a Fundação Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação de Canoas – CANOASTEC.
2. O processo está instruído com os seguintes documentos, dentre outros: **(i)** Pedido e Autorização – P.A; **(ii)** justificativas assinadas pelos Secretários Municipais respectivos; **(iii)** proposta financeira apresentada pela contratada; **(iv)** propostas apresentadas por outras empresas; **(v)** ata da JOA; **(vi)** cópia do contrato e ordem de início de serviço; **(vii)** termo de designação de fiscal do contrato; **(viii)** manifestação da fiscalização do contrato e relatório de prestação de contas; **(ix)** notas de reserva orçamentária; **(x)** certidões negativas e de regularidade; **(xi)** comprovante de inscrição no CNPJ; **(xii)** atos constitutivos da contratada; **(xiii)** declarações.
3. Registre-se que os presentes autos aportaram anteriormente nesta Diretoria Jurídica, ocasião na qual consignaram-se recomendações por meio dos despachos de doc. 0797998 e 0801516. Dada a sua importância, consideram-se tais despachos como parte integrante do presente parecer, recomendando-se a sua leitura.
4. Consigna-se ainda que a análise dos autos foi iniciada antes mesmo que estes fossem remetidos à Diretoria Jurídica, o que explica o exíguo lapso temporal entre a chegada do processo e a finalização do presente parecer.
5. É o relatório.

## **II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA**

### **II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE**

6. O parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/93 diz que não apenas as minutas de editais, mas também de contratos, acordos, convênios ou ajustem devem ser previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração. Com fundamento em tal dispositivo, consolidou-se o entendimento de que a celebração de aditivos contratuais exige prévia análise jurídica.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*O art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, segundo o qual as minutas de editais e contratos devem ser examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração, também se aplica aos termos aditivos, pois são ajustes aos contratos. Acórdão 1057/2021-Plenário*

7. Embora a Lei nº 8.666/93 tenha sido revogada, permanece aplicável ao caso em tela. Isso porque o contrato ora em análise foi celebrado quando da sua vigência, incidindo o artigo 190 da Lei nº 14.133/21.

8. No âmbito no Município de Canoas, a competência para realizar a prévia análise jurídica é da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos. Nesse sentido, é o que se extrai do Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023:

*Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela **Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações**.*

(...)

9. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos atinentes à celebração de termos aditivos.

## II.B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

10. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

*Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:*

*I - secretários e equivalentes;*

*II - diretores e equivalentes; e*

*III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.*

*Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.*

11. Ao que se verifica, o dispositivo transcrito foi observado no caso em tela.

## II.C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

12. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

13. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

*Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:*

(...)

*c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

(...)

2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;

(...)

14. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

## II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

15. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**.*

16. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres **comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores**. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

17. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenár*

18. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, caput, do Decreto nº 549/2023, que a **adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.**

## III. DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

19. Como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.



### III.A. QUANTO A QUESTÕES GERAIS

20. Consoante se auffle dos autos, o Município de Canoas celebrou contrato administrativo com a Fundação Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação de Canoas – CANOASTEC. Trata-se do Contrato nº 83/2023, cujo objeto está definido da seguinte forma na cláusula primeira:

1.1. Prestação de serviços técnicos especializados em gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação para Prefeitura Municipal de Canoas, compreendendo serviços de sustentação e manutenção de Sistemas de Informação e de Infraestrutura de TI, abrangendo gestão e sustentação da Datacenter e da Rede de Comunicação da Prefeitura de Canoas, bem como Suporte Técnico e serviços de assessoria e consultoria especializada, gerenciamento e execução de ações no desenvolvimento de sistemas.

21. Ao que se verifica, o contrato ora em análise tem um objeto amplo, contemplando diversos serviços. O regime de execução previsto, por outro lado, é o da empreitada por preço unitário, consoante estabelece a cláusula segunda do pacto.

22. Os profissionais integrantes desta Diretoria Jurídica não possuem conhecimento técnico quanto ao objeto do contrato ora em análise, desconhecendo as peculiaridades dos serviços contratados, bem como daqueles a serem acrescidos. Sendo assim, não possuem condições de precisar se os novos serviços a serem adicionados já não estão previstos no contrato.

23. Diante do referido no parágrafo anterior, alerta-se o gestor que o aditivo pretendido apenas será juridicamente possível caso se ateste nos autos que os novos serviços não integram aqueles inicialmente previstos no pacto, **devendo tal certificação ser realizada pela área técnica e confirmada pela fiscalização do contrato.**

24. Além da certificação referida no parágrafo anterior, **deve a área técnica atestar que o aditivo pretendido não resultará, além do acréscimo de novos serviços, a supressão de outros contratualmente previstos. Tal ateste deverá ser confirmado pela fiscalização do contrato.**

25. É juridicamente possível que o aditivo contratual resulte em acréscimo e supressão de serviços. Em esse sendo o caso, no entanto, tal informação deve constar na justificativa assinada pelo ordenador de despesas, bem como na manifestação da fiscalização do contrato e na proposta financeira apresentada pela contratada.

26. Da forma como pretendido no caso em tela, o aditivo contratual apenas será possível caso se ateste que o acréscimo de novos serviços não resultará na supressão de outros contratualmente previstos.

27. Em se pretendendo, além do acréscimo, a supressão de serviços, deve tal informação constar nos autos. Além disso, deverá se observar o que estabelece o artigo 53, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 53. Os processos relativos aos aditivos de contratos e convênios tramitarão por meio do sistema eletrônico, os quais deverão ser obrigatoriamente instruídos pela secretaria requisitante com, no mínimo, com os seguintes documentos:*

(...)

*Parágrafo único. Não são permitidas compensações entre os percentuais de adição e supressão contratual.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

28. Ao apresentar proposta financeira, a contratada disse o seguinte:

Dentre os valores apresentados, um item apenas do Software de Gestão Educacional é relativo ao custeio, compondo, portanto, o item 1 - Sustentação e Manutenção, da Cláusula Quarta, prevista no Contrato 083/2023, que possui valor mensal a ser pago, o qual deve ser acrescido de R\$ 20.000,00 mensais, somando no valor anual R\$ 240.000,00.

Os demais valores são a título de investimento e podem ser pagos em até 3 (três) parcelas iguais e consecutivas, em 30/60/90 dias, pois referem-se a investimento no Storage do Datacenter, que foi adquirido nestas condições, bem como implementação e desenvolvimento de sistemas, que possui a execução em no máximo 3 (três) meses, pois deve ocorrer no caso das integrações da nova Nota Fiscal Eletrônica e do Software de Gestão Educacional até o início dezembro de 2023.

29. A contratada afirmou que parte do valor a ser acrescido ao contrato teria a natureza de investimento, devendo o pagamento ser feito em três parcelas. **Tal questão deve ser esclarecida**, haja vista o fato de se estar diante de contrato que, em tese, admite renovações.

30. Ao se renovar um contrato de prestação de serviços continuados, há renovação do valor total do contrato. Despesas com investimento, no entanto, podem se caracterizar como custo único, que não exige renovação periódica. Sendo assim, é necessário que a questão seja esclarecida.

31. Registra-se que não se está a defender que o aditivo pretendido não é juridicamente possível. Consigna-se apenas que o gestor deverá analisar se o custo decorrente do aditivo se caracteriza como despesa que necessita ser renovada a cada renovação contratual. **Em se estando diante de custo único, que não exige renovação, tal fato deve constar no termo aditivo.**

32. O artigo 53 do Decreto Municipal nº 549/2023 diz que os processos relativos aos aditivos contratuais deverão ser instruídos com parecer técnico do fiscal do contrato. No caso em tela, tal parecer consta no doc. 0497324, sendo que traz a seguinte informação:

Em resposta ao item 1 do despacho da SMLC-DCP, no presente processo, com data de 13/12/2023, segue, manifestação da Comissão de Fiscalização do Contrato da Canoastec:

I) Relatório detalhado do fiscal do Contrato onde reste esclarecido a qualidade dos serviços executados, bem como a sua necessidade.

Conforme item 3.1.6, letra F do contrato 83/2023 a fiscalização é feita através de um Relatório Mensal emitido pela Canoastec.

*“f) Relatório Mensal: O relatório de atividades será feito mensalmente, a partir das informações contidas no Sistema de Controle de Chamados. Será enviado até o dia 10 do mês posterior para a Comissão de Fiscalização do contrato da Prefeitura e irá conter, no mínimo, as informações abaixo:*

*i. Total de chamados registrados no mês*

*ii. Total de chamados encerrados no mês*

*iii. Backlog de chamados iv. % chamados solucionados pelo N1 v. % de chamados solucionados pelos N1 e N2, no mesmo dia, D+1 e D+2 vi. Taxa de abandono*

*vii. 10 maiores secretarias solicitantes .”*

Anexamos o relatório referente ao mês de agosto (último processo de liquidação que recebemos), o qual demonstra a prestação de contas detalhada referente aos serviços mensais que são executados pela Canoastec.

A fiscalização se baseia neste relatório e também no monitoramento diário da qualidade dos serviços que devem estar em produção na rede de comunicação de dados do Município para garantir o andamento normal das atividades de todas as secretarias atendidas pela Canoastec.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

33. Os fiscais do contrato informaram que, dentre os documentos levados em consideração para fins de fiscalização, está o relatório mensal, cuja emissão seria de responsabilidade da contratada. A fiscalização informou, no entanto, que o último relatório que teve acesso se refere ao mês de agosto.

34. Ressalvado equívoco, o contrato ora em análise estabelece que a contratada deverá apresentar relatórios de forma mensal. Tais documentos, consoante previsto no pacto, deverão ser enviados à comissão de fiscalização até o décimo dia do mês posterior. Tratam-se de relatórios fundamentais para a fiscalização do contrato, sendo de elaboração obrigatória, salvo entendimento em sentido contrário.

35. Ao que se verifica, o contrato foi assinado no mês de julho de 2023. Sendo assim, não é razoável que o último relatório entregue à fiscalização se refira ao mês de agosto. Dessa feita, **deve a contratada apresentar relatórios referentes aos demais meses, os quais devem ser objeto de análise pela fiscalização do contrato.**

36. Entende-se que a apresentação dos relatórios mensais e a correspondente análise pela fiscalização do contrato são condições para o aditivo pretendido.

37. Analisando-se os documentos que instruem o feito, verifica-se que foi juntado aos autos relatório de consulta consolidada de pessoa jurídica realizada junto ao Tribunal de Contas da União (doc. 0789773). Não se localizou, no entanto, consulta de idoneidade dos membros dos órgãos de direção da contratada (conselho de administração, conselho fiscal e diretoria executiva). **Entende-se que tal consulta é necessária**, podendo ser realizada através do seguinte endereço eletrônico: [https://www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php](https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php).

38. Examinando-se a proposta financeira apresentada pela contratada (doc. 0458879), verifica-se que o aditivo pretendido tem como finalidade acrescentar ao contrato três serviços, quais sejam:

- a) novo software para gestão educacional (serviços de instalação, migração de dados, treinamento e capacitação, suporte técnico ao sistema e manutenção);
- b) aquisição de storage para armazenamento de dados e sistemas no datacenter;
- c) melhorias em sistemas e desenvolvimento de novas funcionalidades.

39. Com relação a cada um dos serviços listados, existem questões que devem ser enfrentadas pelo gestor. As recomendações e condicionantes, no entanto, serão apresentadas em capítulos próprios do presente parecer.

### III.B. QUANTO AO NOVO SOFTWARE PARA GESTÃO EDUCACIONAL

40. A proposta financeira apresentada pela contratada indica ser necessário acrescentar ao contrato o valor de R\$ 709.000,00 (setecentos e nove mil reais) em razão da implementação de um novo software para gestão educacional. Tal quantia englobaria os seguintes serviços:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QTDE	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
01	<b>Implementação da Solução:</b> serviços de instalação do Software i-Educar, com implantação de todos os módulos especificados, configuração, parametrização e customizações, contemplando a migração e imputação de dados no sistema.	PF	200	R\$ 850,00	R\$ 170.000,00
02	<b>Transferência do Conhecimento:</b> serviços de treinamento e capacitação, com elaboração de manuais técnicos para capacitação dos usuários e técnicos operacionais para a plena utilização da solução tecnológica, abrangendo os níveis funcionais e gerenciais, garantindo o pleno uso da solução e de dados na política pública educacional e atingimento dos objetivos pedagógicos, permitindo a transferência do conhecimento e independência tecnológica.	HT	220	R\$ 200,00	R\$ 44.000,00
03	<b>Sustentação:</b> serviços de suporte técnico, manutenções corretivas, decorrente de problemas de funcionalidade detectados pelo usuário, ou seja, funcionamento em desacordo com o que foi especificado relativo a telas, regras de negócio, relatórios e integração, com prazo de solução definido de acordo com o nível de serviço, bem como correções adaptativa e legal.	MÊS	12	R\$ 20.000,00	R\$ 240.000,00
04	<b>Melhorias:</b> serviços de manutenção evolutiva, novas funcionalidades ou novos módulos, com diagnóstico, prototipação e customização para evolução da solução, incluindo treinamentos adicionais e transferência do conhecimento, quando forem necessários.	PF	300	R\$ 850,00	R\$ 255.000,00
<b>VALOR TOTAL GLOBAL</b>					<b>R\$ 709.000,00</b>

41. Consoante já dito reiteradas vezes ao longo do presente parecer, este órgão de assessoramento jurídico não possui conhecimento técnico quanto ao objeto do contrato a ser aditivado, desconhecendo as peculiaridades que envolvem os serviços a serem acrescidos ao contrato. A tabela transcrita, no entanto, traz quantitativos dos novos serviços, o que exige a apresentação de justificativa.

42. Ressalvado entendimento em sentido contrário, a proposta financeira apresentada pela contratada guarda relação com os quantitativos informados. Não se localizou no documento, no entanto, qualquer justificativa de quantitativo, o que é necessário.

43. Diante do exposto, **deve ser anexada aos autos, no que for possível, justificativa de quantitativo** quanto aos serviços indicados na tabela transcrita.

44. Ao se realizar um acréscimo contratual, seja quantitativo ou qualitativo, é necessário que sejam mantidas as mesmas condições inicialmente pactuadas. Isso significa que o aditivo deve manter eventual deságio obtido quando da contratação. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

*Em caso de necessidade de celebração de termos aditivos em contratos de obras públicas, deve ser observado o disposto nos arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013, sendo necessário, para tanto, que se realize análise da planilha, confrontando-se as situações antes e depois do aditivo pretendido, **para averiguação de eventual redução no percentual do desconto originalmente concedido**. Nas situações em que, em virtude do aditivo, houver diminuição do desconto originalmente concedido, pode-se incluir parcela compensatória negativa como forma de se dar cumprimento ao art. 14 do Decreto 7.983/2013, ressalvada a exceção prevista em seu parágrafo único. Acórdão 2699/2019-Plenário*

***Na realização de eventuais termos aditivos contratuais, deve ser mantido o desconto obtido pela Administração por ocasião do certame licitatório, em relação ao preço referencial.** Acórdão 2196/2017-Plenário*

***No caso de alteração em contrato administrativo, o valor total do contrato aditivado deverá preservar o desconto inicial consignado em favor da Administração,** na proposta da licitante vencedora, bem como o objeto contratado. Acórdão 2596/2010-Plenário*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

45. A necessidade de manutenção do deságio significa que o aditivo contratual não pode gerar uma vantagem econômica superior aquela pactuada inicialmente. É necessário que os itens a serem acrescidos observem os mesmos valores ajustados quando da contratação.

46. A tabela constante na proposta financeira apresentada pela contratada indica quatro serviços. Acredita-se que o valor unitário dos serviços 1, 2 e 4 tenha observado os mesmos preços previstos no contrato. Tal constatação se faz em razão das seguintes informações constantes no pacto:

DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANT.	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
<b>1. Sustentação e Manutenção</b>	<b>Mês</b>	<b>12</b>	<b>RS 1.089.024,00</b>	<b>RS 13.068.288,00</b>
<b>2. Novos Módulos, Sistemas ou Serviços de Infraestrutura e Telecom</b>				
2.1 Consultoria Técnica Especializada	HT	<i>sob demanda</i>	RS 200,00	<i>conforme projeto</i>
2.2 Desenvolvimento de Novos Sistemas	PF	<i>sob demanda</i>	RS 850,00	<i>conforme projeto</i>
2.3 Serviços de Infraestrutura e Telecom	HT	<i>sob demanda</i>	<i>Conf. Projeto</i>	<i>conforme projeto</i>

47. **A análise feita não dispensa certificação da fiscalização do contrato no sentido de que o valor dos serviços a serem acrescidos está de acordo com os preços inicialmente previstos no pacto. Tal certificação se faz necessária quanto a todos os serviços, em especial aquele indicado no item 3 da tabela constante na proposta financeira. Isso porque não se localizou item correspondente na minuta do contrato.**

48. Em se entendendo que os serviços a serem acrescentados não possuem item correspondente no contrato, o que inviabilizaria a adoção do mesmo preço unitário, será necessária a realização de pesquisa de preços, a ser feita em observância ao que estabelece a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2020. Quanto ao valor obtido, deve ser aplicado eventual deságio.

49. Não se ignora que a contratada juntou aos autos orçamentos apresentados por outras empresas, o que poderia indicar pesquisa de preços. Tal pesquisa, no entanto, deve ser realizada pela própria Administração Pública ou, ao menos, ser ratificada por ela.

### III.C. QUANTO À AQUISIÇÃO DE STORAGE PARA ARMAZENAMENTO DE DADOS E SISTEMAS NO DATACENTER

50. Em sua proposta financeira, a contratada informou a intenção de aderir à Ata de Registro de Preços nº 0834371, do Hospital de Clínicas de Porto Alegre, cujo objeto seria a aquisição de novos sistemas de armazenamento em blocos (storage). Tal adesão permitida a aquisição de sistemas, gerando um custo de R\$ 1.690.000,00 (um milhão seiscentos e noventa mil reais), o qual se pretende acrescentar ao contrato ora em análise.

51. Ao analisar a questão, a fiscalização do contrato manifestou dúvida quanto ao item a ser acrescentado ao pacto. Registrou-se não estar definido se o caso envolve a aquisição de sistemas, os quais deverão passar a integrar o patrimônio do Município de Canoas, ou a prestação de serviços (doc. 0497324).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Resta, contudo, dúvida referente à proposta apresentada pela Canoastec, se o Município está adquirindo da Canoastec o equipamento *storage*, que passará a fazer parte de seu patrimônio, ou se está adquirindo, da Canoastec, um serviço de armazenamento de dados.

52. Quanto ao ponto, a contratada esclareceu que os valores previstos se referem a prestação de serviços de armazenamento. **Tal esclarecimento, no entanto, exige o retorno dos autos à fiscalização do contrato**, o que, salvo melhor juízo, não ocorreu.

53. É plenamente possível que a Ata de Registro de Preços nº 0834371 não tenha como objeto aquisição de sistemas, mas sim prestação de serviços. Sendo assim, é plausível que o aditivo pretendido envolva a prestação de serviços de armazenamento. Isso, no entanto, é fato relevante, que deve ser levado em consideração pela fiscalização do contrato e pelo ordenador de despesas.

54. Em se estando diante de prestação de serviços, o que parece ser o caso, há necessidade de renovações periódicas, não passando o item a integrar o patrimônio do Município de Canoas. Tal situação é relevante, devendo ser objeto de análise.

55. Registra-se que não se está a defender que o aditivo pretendido não é possível ou vantajoso. Consigna-se apenas que, após os esclarecimentos prestados pela contratada, é necessária manifestação da fiscalização do contrato e do ordenador de despesas, a quem cabe analisar a vantajosidade da contratação pretendida.

56. Ao apresentar sua proposta financeira e informar a intenção de realizar adesão à Ata de Registro de Preços nº 0834371, a contratada indicou o processo MVP nº 45539/2023. Analisando-se esse, verifica-se que a adesão à ata de registro de preços já foi realizada, havendo, inclusive, contrato assinado. Tal pacto tem o valor de R\$ 1.690.000,00 (um milhão seiscientos e noventa mil reais), sendo que o objeto, salvo melhor juízo, consiste justamente na prestação dos serviços a serem acrescentados ao contrato ora em análise.

57. Ressalvado equívoco, a CANOASTEC assinou contrato com a empresa Intersoft Soluções em Informática EIRELI em agosto do ano pretérito, tendo o termo de recebimento definitivo sido assinado no mês de dezembro. Tal termo diz o seguinte:

3 - RECEBIMENTO
Certificamos que os equipamentos referentes ao contrato CANOASTEC 10/2023, provenientes do Termo de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 0834371, derivado do Pregão Eletrônico nº 0576/22 - HCPA, foram oficialmente recebidos e integralmente instalados no Datacenter da Prefeitura Municipal de Canoas.
Os dispositivos foram devidamente instalados e configurados no referido ambiente. Iniciamos o processo de treinamento prático (hands-on) para os usuários responsáveis e também demos início à fase de migração das máquinas virtuais dos storages DELL/EMC VNX para o storage PURE. Este procedimento marca o avanço significativo no aprimoramento da infraestrutura tecnológica da instituição.
Atestamos, portanto, a conclusão bem-sucedida desta etapa fundamental, culminando na efetiva implementação dos recursos contratados, consolidando um ambiente mais moderno e eficiente para as atividades críticas da Prefeitura de Canoas.

58. O fato de já existir um contrato assinado pela CANOSTEC, inclusive com termo de recebimento, **exige que se esclareça se os serviços a serem acrescentados ao contrato já estão sendo prestados**. Tal esclarecimento é necessário, na medida em que não é juridicamente possível elaborar aditivo contratual para remunerar serviços já executados.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

59. O termo aditivo tem como finalidade viabilizar a remuneração de serviços que serão acrescidos ao contrato. Não se admite que tal instituto seja utilizado para consolidar serviços prestados sem cobertura contratual.

60. A prestação de serviços antes da assinatura do termo aditivo caracteriza contratação verbal, o que, como regra, é vedado. Nesse sentido, é o que se extrai do parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/93:

*Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.*

*Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.*

61. A Lei nº 8.666/93 não prevê a possibilidade do termo aditivo produzir efeitos retroativamente. Isso significa que o aditivo pretendido no caso em tela apenas poderá servir para remunerar serviços pendentes de execução.

62. **A manifestação deste órgão de assessoramento é no sentido de que a pretensão deduzida nos autos apenas é juridicamente possível caso se ateste que o aditivo contratual não acarretará remuneração de serviços já executados.** Em se atestando que o aditivo produzirá efeitos retroativos, a análise jurídica é pela impossibilidade do acréscimo.

63. Em se verificando que parte dos serviços a serem acrescidos ao contrato já foram executados pela contratada, recomenda-se que o aditivo contratual se limite aqueles pendentes de execução. Quanto aos demais, sugere-se seja examinada a possibilidade de realização de reconhecimento de despesas, observando-se a necessidade de apuração de responsabilidade.

64. Não se ignora que a Nova Lei de Licitações prevê a possibilidade de, excepcionalmente, o termo aditivo produzir efeitos retroativos. Tal diploma legal, no entanto, não é aplicável ao caso em tela, por força do que determina o seu artigo 191.

65. Mesmo que se estivesse diante de contrato sujeito à Lei nº 14.133/21, a atribuição de efeitos retroativos ao termo aditivo exigiria robusta justificativa, bem como a demonstração de que estão presentes os requisitos constantes no artigo 132, o qual diz o seguinte:

*Art. 132. A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.*

66. Quanto aos serviços a serem acrescidos, a contratada informou nos autos que realizou prévia pesquisa de preços. Tal pesquisa teria considerado os seguintes valores:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

PLANILHA DE MENOR VALOR POR ITEM: Objetivo: verificar vantajosidade na adesão à Adesão à ARP nº 0834371 – PE nº 0576/22 - Hospital de Clínicas de Porto Alegre.									
ITEM	DESCRIÇÃO	Quantidade Total da Ata	Quantidade Autorizada na Adesão	Valores unitários que se pretende aderir da ATA 0834371 (HCPA)	Valores unitários do orçamento da empresa SAFESYSTEM	Valores unitários do orçamento da empresa TOP PRINT - PURE STORAGE	ComprasNet - PE 038/2022 - Agência Nacional de Transportes Terrestres	ComprasNet - PE 0827/2022 - Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro	Valor Total por Item da Adesão à Ata 0834371
1	Storage tecnologia AllFlash e NVMe, conforme detalhamento no ANEXO A. (Com as capacidades mínima 290 TIB (cada)	2	1	R\$ 1.040.000,00	R\$ 1.860.000,00	R\$ 1.324.989,00		R\$ 3.065.900,00	R\$ 1.040.000,00
2	Kit de expansão de capacidade exclusivamente com dispositivos Flash NAND no mínimo 40 TIB efetivos com taxa de redução 2:1, conforme detalhamento no ANEXO A	8	4	R\$ 162.500,00	R\$ 280.000,00	R\$ 254.000,00	x	R\$ 320.000,00	R\$ 650.000,00
								VALOR TOTAL DA ADESAO	R\$ 1.690.000,00

67. Consoante já dito ao longo do presente parecer, a pesquisa de preços deve ser realizada pela própria Administração Pública ou, ao menos, ser ratificada por ela. Sendo assim, **deve o gestor proceder nova pesquisa ou, alternativamente, manifestar expressa concordância quanto aquela realizada pela contratada.**

68. Em se optando por não realizar nova pesquisa de preços, deve o gestor diligenciar no sentido de confirmar se a pesquisa feita pela contratada observou os prazos previstos no artigo 5º, II e IV, da Instrução Normativa SEGE/ME nº 73/2020, quais sejam:

*Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:*

*I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldepregos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;*

*II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas **no período de até 1 (um) ano** anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;*

*III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou*

*IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no **intervalo de até 6 (seis) meses** de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.*

*§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.*

*§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:*

*I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;*

*II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:*

*a) descrição do objeto, valor unitário e total;*

*b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;*

*c) endereço e telefone de contato; e*

*d) data de emissão.*

*III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.*

### III.D. QUANTO ÀS MELHORIAS EM SISTEMAS

69. Ao apresentar a proposta financeira de doc. 0458879, a contratada disse que, durante a execução do contrato, realizou diversos projetos de melhoria. Ainda haveriam, no entanto, projetos a serem executados.

70. Segundo consta na proposta financeira, muitos projetos não geraram custo para a Administração Pública, na medida em que teriam sido executados como cortesia. Outros serviços, no



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

entanto, exigiriam contraprestação pecuniária, razão pela qual a contratada solicitou um aditivo contratual no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

71. Na proposta financeira de doc. 0458879, a contratada apresentou uma tabela com a descrição dos seguintes serviços e valores:

Sistema	Órgão	Descrição	Custo do Projeto	Custo para PMC
Portal da Transparência	CGM	Atualização Portal da Transparência	R\$ 1.020,00	R\$ 1.020,00
Sigeduca	SME	Lançamento da no Prova Final no terceiro trimestre	R\$ 1.700,00	R\$ 1.700,00
e-Ágata	SMF	Canoas - Integração com sistema ABACO	R\$ 10.200,00	R\$ 10.200,00
e-Ágata	SMF	Alteração em regra de negócio ITBI-e (URGENTE)	R\$ 10.625,00	R\$ 10.625,00
e-Safira	SMF	API de retorno de Empenhos Liquidados com ISSQN Retido	R\$ 20.400,00	R\$ 20.400,00
Memorandos	SMAP	Integração Flow - Substituir MVP	R\$ 30.600,00	R\$ 30.600,00
Agentes Territoriais	GP	Novo Sistema	R\$ 26.800,00	cortesia
SAPC	SMAP	Melhorias - Progressão	R\$ 22.400,00	cortesia
PATAS	SMBEA	Novo Módulo Cirurgias	R\$ 21.800,00	cortesia
Demandas	GP	Diversas melhorias solicitadas pelo GP	R\$ 20.600,00	cortesia
SAE	GP	Diversas melhorias solicitadas	R\$ 9.800,00	cortesia
SGM	GP	Diversas melhorias solicitadas	R\$ 6.000,00	cortesia
e-Ágata	SMF	Erro GUIA ITBI - Campo Matrícula	R\$ 5.950,00	cortesia
Alvara	SMDETI	Diversas melhorias solicitadas	R\$ 5.600,00	cortesia
SIMEC	GP	Diversas melhorias solicitadas	R\$ 5.200,00	cortesia
SIGMA	SMAP	Diversas melhorias solicitadas	R\$ 4.400,00	cortesia
FROTAS	SMTM	Diversas melhorias solicitadas	R\$ 3.800,00	cortesia
Certificados	SME	Diversas melhorias solicitadas	R\$ 3.400,00	cortesia
SEI	SMAP	Diversas melhorias, incluindo Peticionamento Eletrônico	R\$ 2.800,00	cortesia
Nota Fiscal Canoense	SMF	Novo Sistema em desenvolvimento	R\$ 2.200,00	cortesia
e-Turmalina	SMAP	Servidores Situação à Disposição	R\$ 1.700,00	cortesia
e-Ágata	SMF	Relatório SIGA - Parcelamentos Refis	R\$ 1.700,00	cortesia
e-Ágata	SMF	Ajuste de nomenclatura de linha em guia de ITBI	R\$ 1.020,00	cortesia
e-Ágata	SMF	Relatórios REFIS SIGA - Solicitação urgente do sr. Prefeito	R\$ 1.020,00	cortesia
e-Ágata	SMF	Inclusão de informação - Relatório SIGA	R\$ 1.020,00	cortesia
Dashboard SMS	SMS	Novo Sistema em desenvolvimento	R\$ 600,00	cortesia
Agenda	GP	Melhorias e Integração com Demandas	R\$ 400,00	cortesia
SGTP	SMTM	Melhorias solicitada pelo trânsito	R\$ 400,00	cortesia
e-Safira	CPrev	Filtro em relatório de transferências	Aguarda OIS	Aguarda OIS
Portal da Transparência	CGM	Inserir novas informações na Transparência	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Ágata	SMF	Cadastro de Credenciados (corretores imobiliários) - ITBI	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Ágata	SMF	Implantação do processo contencioso para auto de infração.	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Ágata	SMF	Reforma de auto de infração	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Ágata	SMF	Libera CND no Portal = SIM	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Ágata	SMF	Upload de dados	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Ágata	SMF	Criação de rotina para lançamento de IPTU retroativo	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Ágata	SMF	Baixa de pendências com operação "Retenção Simples"	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Ágata	SMF	Pedido de Relatório SIGA	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Safira	SMF	Melhoria evolutiva extrato de empenho	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Jade	SMLC	Inserção Termos de Colaboração	Aguarda OIS	Aguarda OIS
e-Jade	SMLC	Aba das alterações contratuais	Aguarda OIS	Aguarda OIS
			R\$ 223.155,00	R\$ 74.545,00

72. A tabela transcrita indica diversos serviços. Não é possível saber, no entanto, quais serão custeados com o aditivo pretendido. Observa-se que o valor que se pretende acrescentar ao contrato é superior ao montante de R\$ 74.545,00 (setenta e quatro mil quinhentos e quarenta e cinco reais), o qual está indicado na tabela.

73. **É necessário que seja identificado especificamente quais serviços serão custeados com o valor a ser acrescido ao contrato, identificando especificamente o preço de cada serviço. Tal identificação deve ser detalhada, identificando cada item a ser executado.**

74. A tabela constante na proposta apresentada pela contratada traz informações genéricas, sem detalhamento. Observa-se custos significativos a título de “diversas melhorias solicitadas”, o que não é suficiente para identificar os serviços.

75. A abstração das informações prestadas pela contratada foi constatada pela fiscalização do contrato, consoante se verifica no doc. 0497324:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Quanto a melhorias em sistemas e desenvolvimento de novas funcionalidades, sentimos falta de um detalhamento das melhorias propostas, validação com as secretarias demandantes e prazo de execução.

76. Para que seja possível o aditivo pretendido, **deve ser identificado especificamente quais serviços serão custeados, indicando-se o valor de cada um. Tais informações, ainda, devem ser encaminhadas para aprovação do ordenado de despesas, bem como dos fiscais do contrato.**

77. Identificados os serviços a serem acrescidos, deve se verificar se foi mantido o mesmo preço unitário previsto no contrato, não havendo alteração na vantagem econômica. Em se entendendo que os serviços a serem acrescentados não possuem item correspondente no contrato, o que inviabiliza a adoção do mesmo preço unitário, é necessária a realização de pesquisa de preços, a ser feita em observância ao que estabelece a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2020. Quanto ao valor obtido, deve ser aplicado eventual deságio.

78. O aditivo contratual não pode gerar majoração na vantagem econômica. A inclusão de novos serviços exige a manutenção das mesmas condições econômicas adotadas quando da contratação. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

*Os aditivos para inclusão de serviços novos (art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993) devem observar, no mínimo, o mesmo desconto inicial do ajuste, ou seja, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência aplicável. Acórdão 855/2016-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER*

79. Em o aditivo contratual resultando na ampliação de itens previstos originalmente no contrato, deve ser mantida a mesma precificação unitária. Em havendo a inclusão de itens novos, é necessário que haja pesquisa de preços. Sobre o valor de tal pesquisa, deve incidir eventual deságio aplicado na contratação.

80. Superada a questão quanto à precificação, reitera-se o que já foi dito ao longo do presente parecer: o aditivo contratual pretendido não poderá ser utilizado para custear serviços já executados, na medida em que não produz efeitos retroativos.

81. Diante do exposto, **deve ser certificado nos autos que o aditivo contratual pretendido não resultará na remuneração de serviços já executados.** O aditivo apenas poderá contemplar serviços pendentes de execução, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União:

*Não se deve autorizar a execução de serviços adicionais antes da formalização do respectivo aditivo contratual. Acórdão 1801/2008-Plenário | Relator: GUILHERME PALMEIRA*

#### IV. DA ANÁLISE JURÍDICA

82. Analisa-se, na espécie, a possibilidade de, nos termos do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, realizar-se acréscimo de serviços e valores ao Contrato 83/2023, celebrado com a Fundação Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação de Canoas – CANOASTEC.

83. Inicialmente, destaca-se que a justificativa chancelada pela autoridade competente foi devidamente apresentada, dando conta da conveniência e oportunidade, ato inerente do ordenador. Foi informado que os valores a serem acrescidos estão de acordo com os limites previstos no art. 65, § 1º da Lei 8.666/93.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

84. O contrato celebrado possui um prazo de vigência de doze meses, havendo cláusula que permite expressamente renovações sucessivas. O pacto prevê que o método de execução será de empreitada por preço unitário, sendo que o valor pactuado é R\$ 13.068.288,00 (treze milhões sessenta e oito mil duzentos e oitenta e oito reais).

85. Ao justificar a necessidade de aditivo ao contrato, o ordenador de despesas disse o seguinte (doc. 0458864):

A Secretaria Municipal de Administração e Planejamento vem, por meio desta, justificar a necessidade de efetuar aditivo de valor ao Contrato 083/2023 firmado com a Fundação Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação de Canoas - CANOASTEC.

O presente aditivo se faz necessário para promover melhorias substanciais na infraestrutura tecnológica da rede de Ensino Municipal. Atualmente, o sistema SIGEDUCA encontra-se defasado, demandando uma atualização urgente para garantir eficiência na gestão educacional. Além disso, o Storage atual do Datacenter está quase que completamente utilizado, impossibilitando a implantação do novo sistema no espaço restante. Propomos a ampliação do espaço de armazenamento, considerando não apenas a expansão, mas também a migração para a tecnologia NVMe, visando aprimorar o desempenho, a velocidade e a eficiência do armazenamento de dados.

A conjunção dessas medidas é essencial para assegurar uma gestão educacional alinhada às demandas contemporâneas, proporcionando uma transição suave para tecnologias mais avançadas. Este aditivo ao contrato 083/2023 é crucial para garantir uma infraestrutura tecnológica robusta, capaz de suportar as necessidades em constante evolução e proporcionar um ambiente educacional mais eficaz e preparado para o futuro. Em conjunto as atualizações supracitadas, também está incluso o custeio das melhorias de diversas áreas conforme mencionada na proposta anexa da Canoastec.

Diante de todo o exposto, encaminho a presente justificativa para autorização desta Junta de Orçamento e Administração (JOA) para autorização, possibilitando a tramitação, com a celeridade que o caso requer, a vistas que o preterido sistema tem previsão para implementação para uso no ano letivo de 2024, bem como promover o andamento das demandas de melhorias já planejadas dos demais sistemas. Considerando toda documentação apresentada pela Canoastec no estudo técnico preliminar e termo de referência, atestamos que os valores orçados estão de acordo com os praticados no mercado.

86. Consoante já dito anteriormente, o aditivo pretendido tem como finalidade acrescentar ao contrato os seguintes serviços:

- a) novo software para gestão educacional (serviços de instalação, migração de dados, treinamento e capacitação, suporte técnico ao sistema e manutenção);
- b) aquisição de storage para armazenamento de dados e sistemas no datacenter;
- c) melhorias em sistemas e desenvolvimento de novas funcionalidades.

87. Para execução do contrato ora em análise, utilizou-se como regime de execução a empreitada por preço unitário. Tal regime é conceituado da seguinte forma pelo doutrinador Juliano Heinen<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/21. São Paulo, JusPodivm, 4. ed., 2024, p. 390.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*A empreitada por preço unitário estabelece um regime de licitação no qual a execução da obra ou do serviço é medida por unidade, ou seja, os pagamentos são efetuados a partir do momento em que se concluem unidades do projeto total, de acordo com o cronograma físico-financeiro. Aqui, fixa-se uma medida-padrão e os licitantes farão uma proposta precificando quanto querem receber pela execução da medida. Ao final do contrato, apura-se a quantidade realizada, multiplicando-se pelo preço da medida, obtendo-se o valor final a ser pago. Por isto que a fiscalização deveria ser feita durante a execução do contrato, ou seja, no tempo de sua implementação.*

88. A empreitada por preço unitário é costumeiramente empregada quando o objeto a ser contratado possui medições imprecisas. Justamente em razão disso, tal regime de execução propicia maior elaboração de aditivos contratuais.

89. Pela própria natureza do instituto, é possível que, durante a execução do contrato sujeito ao regime de empreitada por preço unitário, constate-se ser necessário modificar os quantitativos previstos. Nesse caso, desde que haja justificativa técnica, deve ser elaborado o respectivo aditivo contratual, consoante estabelece Juliano Heinen<sup>2</sup>:

*Destaca-se que o projeto básico, neste último regime, não necessariamente deverá ter o grau de detalhamento exigido para a empreitada por preço global. Ao mesmo tempo, a fiscalização, no primeiro regime, deverá ser mais intensa e sistemática. Contudo, o TCU entende que, mesmo diante de pequenas variações nos quantitativos de alguns serviços, ainda assim se necessitaria formalizar aditivo em caso de câmbio.*

**Caso se verifiquem variações ao longo da execução do contrato que adotou a empreitada por preço unitário, estas devem ser devidamente justificadas, sendo que a alteração do pacto se dará por aditivo, respeitados os limites do art. 125 da Lei nº. 14.133/2021. Então, as variações de quantidade são consideradas como alteração de contrato, que poderá se dar de modo unilateral, ainda que seja uma alteração de um preço ou montante estimado. Se assim não fosse, o contrato não teria parâmetro nem limite de aquisição, o que poderia prejudicar seriamente a economia de escala (exemplo: licitou-se adquirir cem unidades de medida, optando-se por esta quantia aproximada em preço “x”. Imagine que, durante a execução do contrato, tenha-se adquirido novecentas unidades. Se assim fosse licitado, o preço certamente seria menor do que “x”). Então, precisa-se saber exatamente o que e quanto se estará modificando.**

90. Na justificativa constante nos autos, a fiscalização do contrato informou ser necessário alterar o pacto, a fim de que haja acréscimo de serviços e valores. Não cabe a esta Diretoria Jurídica adentrar em questões técnicas atinentes ao objeto do contrato. Ao que parece, no entanto, a alteração pretendida se refere a adequações técnicas, incidindo o artigo 65, I, “a”, da Lei nº 8.666/93.

91. Em se pretendendo alteração em contrato administrativo, é necessário que se analise o que motiva a modificação pretendida. Isso porque o Tribunal de Contas da União tem diversas decisões no sentido de que apenas fatos supervenientes justificariam a alteração contratual. Nesse sentido, é o que se observa:

*Na execução de contratos, eventuais alterações do projeto licitado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fiquem adequadamente consignadas as justificativas das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, **bem como deve estar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações, vedada a utilização de quaisquer justificativas genéricas.** Acórdão 831/2023-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER*

*As modificações do projeto licitado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, **bem como deve restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações.** Acórdão 2619/2019-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER*

<sup>2</sup> HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/21. São Paulo, JusPodivm, 4. ed., 2024, p. 392.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*As alterações contratuais devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, nos quais reste caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação. Acórdão 170/2018-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER*

*As alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Ademais, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve ainda contemplar a análise dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive com pesquisas de mercado para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual. Acórdão 3053/2016-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER*

92. Segundo o que se extrai dos julgados referidos, apenas fatos supervenientes justificam a celebração de aditivos contratuais. **Não é possível que se acrescente ao contrato serviço cuja necessidade de realização já se conhecida antes da contratação.**

93. Considerando a justificativa constante nos autos, acredita-se que a necessidade de acrescentar novos serviços tenha sido constatada apenas após a celebração do contrato, o que indicaria superveniência, tornando juridicamente possível o aditivo. Caso o gestor verifique que esse não é o caso, no entanto, a conclusão constante no presente parecer não se mantém.

94. O presente parecer está sendo elaborado com a premissa de que há superveniência no aditivo pretendido. Alerta-se o gestor que, em não sendo o caso, modifica-se a conclusão jurídica.

95. Aditivos contratuais que gerem acréscimos e supressões de valores devem observar os limites previstos no artigo 65 da Lei nº 8.666/93. Tal dispositivo dizia o seguinte:

*Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*I - unilateralmente pela Administração:*

*a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;*

*b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;*

*II - por acordo das partes:*

*a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;*

*b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;*

*c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;*

*d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.*

*§ 1º-O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.*

*§ 2º-Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:*  
*I - (VETADO)*

*II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.*

*§ 3º-Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º-deste artigo.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

§ 4º-No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 5º-Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 6º-Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§ 7º-(VETADO)

§ 8º-A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

96. Ao que se extrai do contido nos autos, os acréscimos pretendidas respeitam os limites constantes no dispositivo legal transcrito. Sendo assim, tem-se que é juridicamente possível a modificação contratual, desde que atendidas as condicionantes e recomendações constantes no presente parecer ou, alternativamente, apresentadas as devidas justificativas.

97. No que diz respeito à formalização do acréscimo pretendido, esta deve se dar por meio de termo aditivo, uma vez que a alteração configura mudança na própria substância do contrato. Assim determina, inclusive, a legislação local, por meio do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 52. Toda e qualquer alteração contratual será efetuada por meio de termo aditivo (TA), e os ajustes e retificações que não alterem conteúdo, por meio de apostila.*

*§1º Entende-se por TA o instrumento formal que altera o contrato administrativo, nos limites e parâmetros definidos pela lei de regência do contrato:*

***I - acréscimos ou supressões no objeto;***

*II - prorrogações de prazos;*

***III - modificação do projeto ou das especificações;***

*IV - modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como de fornecimento, incluindo-se compensações na utilização de saldo físico e financeiro do contrato;*

*V - modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes;*

*VI - o reequilíbrio econômico-financeiro.*

*§2º Entende-se por apostila o instrumento de registro administrativo que ajusta o contrato, sem resultar modificação no seu conteúdo, cabível nas seguintes condições:*

*I - variação do valor contratual decorrente de reajustes e repactuações previstos no próprio contrato;*

*II - compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;*

*III - correção de erros de redação e de erros meramente formais,*

*flagrantemente contrários à instrução processual, que não alterem valor ou condições contratuais.*

*Art. 53. Os processos relativos aos aditivos de contratos e convênios tramitarão por meio do sistema eletrônico, os quais deverão ser obrigatoriamente instruídos pela secretaria requisitante com, no mínimo, com os seguintes documentos:*

*I – justificativa do aditivo ou prorrogação contratual, assinada pelo ordenador da despesa;*

*II – parecer técnico do fiscal do contrato, referindo: o valor atualizado do contrato, quantitativos a serem alterados, o valor em reais e o percentual que as adições e supressões representam relativamente ao valor atualizado do contrato;*

*III – estimativa de valores através de orçamentos e planilhas, quando necessário;*

*IV – projetos, pareceres, estudos e laudos técnicos, atas de aprovação de conselhos e comissões específicas quando a legislação afeta ao objeto assim exigir;*

*V – pedido e autorização (PA) emitido pelo órgão requisitante;*

*VI – cópias do contrato, termos aditivos anteriores, ordens de início dos serviços (OIS), termos de paralisação (TP) e ordens de reinício dos serviços (ORS) ou ordens de entrega (OE);*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

VII – documentos de habilitação: contratos, estatutos, certidões de regularidade, balanço patrimonial, declarações relativas a não impedimento de licitar e contratar, de que não emprega menor; nos termos do disposto inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal e relativas ao quadro societário;

VIII – aprovação da JOA, quando necessária;

IX – reserva orçamentária;

X – minuta de termo aditivo.

Parágrafo único. Não são permitidas compensações entre os percentuais de adição e supressão contratual.

98. Pelo exposto, tem-se que o instrumento adequado para concretização da pretensão do administrador é o termo aditivo, a ser assinado pelas partes contraentes, sendo que o processo em epígrafe se encontra adequadamente instruído.

## V. CONCLUSÃO

99. Assim sendo, tendo em vista a instrução do feito e o atendimento aos requisitos expostos no art. 65, inciso I, da Lei nº 8.666/93, opina-se pela **possibilidade jurídica do aditamento pretendido**, com o fito de acrescentar ao Contrato nº 83/2023 o valor de R\$ 2.519.000,00 (dois milhões quinhentos e dezenove mil reais), o que representaria 19,28% do valor original do pacto.

100. **Registra-se que o presente parecer é condicional ao atendimento das recomendações e condicionantes indicadas no tópico III.** Cabe ao gestor atender tais recomendações e condicionantes ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas

101. Registra-se, ainda, que a presente conclusão tem como premissa a ideia de que existe superveniência na constatação de que é necessária a realização de aditivo contratual. Em não sendo esse o caso, a conclusão não se mantém.

102. No mais, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise, de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente, que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

103. Frise-se que esta Diretoria Jurídica está disponível para esclarecimentos e orientações ao gestor pelos telefones 3425-7631 (ramal 4576) e 3236-3099, opção 01 (ramal 3020).

104. Por fim, registre-se que o presente parecer possui caráter conclusivo, haja vista não ter sido observada qualquer questão prejudicial à análise jurídica, motivo pelo qual fica **dispensada a devolução dos autos a esta Diretoria Jurídica**, como recomenda a BPC nº 5<sup>3</sup> do Manual de Boas Práticas Consultivas.

É o parecer.

Canoas, 16 de maio de 2024.

**Marcelo Maciel Hofmann**  
Procurador do Município  
OAB/RS 79.776  
Matrícula 126168

<sup>3</sup> Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.